

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.10.2008
SEC(2008) 2545

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружителен документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно правата на потребителите

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 614 окончателен}

{SEC(2008) 2544}

{SEC(2008) 2547}

1. КОНСУЛТАЦИЯ И ЕКСПЕРТНИ СТАНОВИЩА

На 8 април 2007 г. Комисията прие Зелена книга за преразглеждане на достиженията на правото на Общността, като с това започна обществена консултация¹. Комисията получи над 300 отговора от сдружения на потребители и бизнес асоциации, държави-членки, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и от други заинтересовани страни, сред които представители на академичните кръгове и юристи.

На 14 ноември 2007 г. генерална дирекция „Здравеопазване и потребители“ проведе целодневна конференция, насочена към идентифициране на регулаторните проблеми и обсъждане на различните въпроси, засегнати в отговорите на започнатата чрез Зелената книга консултация. В контекста на работата по оценката на въздействието, в периода от декември 2007 г. до март 2008 г. бе проведена обширна консултация със заинтересованите страни. Тя предостави важна информация по отношение дефинирането на проблема и оценката на вариантите на политическо действие.

На 20 декември 2007 г. ангажираният от Комисията подизпълнител разпрати до многобройните заинтересовани страни сред потребителите и бизнеса два въпросника (първият с насоченост към бизнеса, вторият — към потребителите). Освен това подизпълнителят взе предвид и резултатите от две проучвания на Евробарометър, поръчани от Комисията, относно поведението на потребителите и търговците на дребно.

През януари и февруари 2008 г. подизпълнителят, под надзора на Комисията, проведе над 20 срещи „лице в лице“ с водещи представители на бизнеса.

Създадена бе експертна група, в чиито състав бяха включени правни и икономически експерти, както и представители на потребителите, която да дава съвети относно вариантите за политически действия и тяхното вероятно въздействие.

На 6 февруари 2008 г. бе организиран целодневен семинар, по време на който над 40 представители на бизнеса обсъдиха последствията за компаниите от промените на законодателство на ЕС в сферата на потребителите.

На 13 февруари 2008 г. бе сформирана целева потребителска група от над 20 потребители. Целевата група оцени въздействието на действащите понастоящем правила за защита на потребителите върху поведението на потребителите и направи прогнозна преценка на последствието от набелязаните законодателни промени върху тяхното доверие в трансграничното пазаруване.

На 29 февруари 2008 г. подизпълнителят организира семинар в рамките на Европейската консултативна група на потребителите (ЕКГП) с цел обсъждане на последствията от промените на свързаното с потребителите законодателство на ЕС, които засягат защитата на потребителите и тяхното доверие, по-специално по отношение на трансграничните сделки.

¹ Зелена книга за преразглеждане на достиженията на правото на Общността за защита на потребителите, COM(2006) 744 окончателен, 8.2.2007 г. Зелената книга и резултатите от консултацията са достъпни на адрес http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm

Освен това службите на Комисията проведеха двустранни срещи с Европейското бюро на съюзите на потребителите (ЕБСП), а представители на ЕБСП се включиха в целевата група на потребителите, експертната група и заседанието на подгрупата на ЕКГП.

Комисията проведе две отделни консултации по директивите относно продажбите от разстояние и продажбите при посещение на търговеца в дома на потребителя. Всички заинтересовани страни бяха приканени да изпратят отговори до Комисията съответно до 21 ноември 2006 г. и 4 декември 2007 г.²

На последно място, в оценката на въздействието бяха привлечени други генерални дирекции посредством междуведомствената ръководна група по оценка на въздействието относно преразглеждането на достиженията на правото на Общността.

2. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпросът, обект на настоящата оценка на въздействието, е незавършеният вътрешен пазар между бизнеса и потребителите. Потребителите все още не се възползват от благата на един напълно интегриран пазар на дребно, предлагащ повишен избор на по-ниски цени. Пред вътрешния пазар стоят редица практически и структурни бариери, като тези от езиково, логистично и регулаторно естество.

Съществена регулаторна бариера е бариерата, създадена от фрагментарността на националните законодателства, регулиращи потребителските сделки. Тези законодателства транспонират редица директиви, представляващи достиженията на правото на Общността за защита на потребителите. Според данните от Евробарометър от 2008 г., допълнителните разходи за привеждане в съответствие с различните национални законодателства, регулиращи потребителските сделки, се възприемат от 60 % от търговците като важно препятствие пред трансграничната търговия между бизнеса и потребителите.

Основната причина за фрагментарността са клаузите за минимална хармонизация в директивите за потребителите. В тези клаузи изрично се признава правото на държавите-членки да запазват или да въвеждат по-строги правила за защита на потребителите в своето национално право. Държавите-членки се възползваха в голяма степен от тази възможност, за да гарантират по-висока степен на защита на своите потребители. Проблемът със законодателната фрагментарност е допълнително усложнен поради следните два елемента: липсата на пълна координираност на регулаторната рамка на ЕС и неактуалността на някои от правилата в посочените директиви. Некоординираните опити на националните регулаторни органи да се справят с тези въпроси доведоха до още по-голяма фрагментарност. Настоящата оценка на въздействието е насочена изключително към въпросите, отнасящи се до последствията от фрагментарността, по-специално по отношение на потребителите и бизнеса.

Последствията за вътрешния пазар от фрагментарността са в две направления. На първо място, те се изразяват в нежелание на бизнеса да продава на потребителите зад граница. Бизнесът е засегнат от последствията от фрагментираността поради стълкновителните норми, и по-специално поради Регламента „Рим I“, който задължава търговците да не

² Резултатите от двете консултации са достъпни на адрес <http://ec.europa.eu/consumers/rights>

снижават нивото на защита, предоставяно на чуждестранните потребители, в сравнение с предоставяното им в тяхната родна страна ниво. Търговец, който иска да осъществява трансгранични продажби, ще трябва да направи правни и други разходи за привеждане в съответствие, за да е сигурен, че спазва нивото на защита на потребителите в съответната страна. В крайна сметка такива разходи се прехвърлят върху потребителите или, което е по-лошо, бизнесът отказва да продава зад граница.

На второ място, последствията от фрагментарността се изразяват в ниска степен на доверие на потребителите в трансграничното пазаруване. Редица са причините за липсата на доверие от страна на потребителите, като сред тях са недостатъчните познания на потребителите за техните права, впечатлението им, че биха били защитени в по-ниска степен, ако купуват от чуждестранни търговци и че правоприлагането и медиацията биха били по-трудни в чужбина. Законодателната фрагментарност и свързаното с нея нееднакво ниво на защита на потребителите в рамките на ЕС затрудняват провеждането на паневропейски разяснителни кампании за правата на потребителите и прилагането на механизми за алтернативно разрешаване на спорове.

3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ ОТ СТРАНА НА ЕС

В член 153, параграф 1 и член 153, параграф 3, буква а) от Договора се предвижда, че Общността допринася за постигане на високо ниво на защита на потребителите чрез мерките, които предприема съгласно член 95 от Договора и чиято цел е създаването и функционирането на вътрешен пазар.

В резултат на фрагментарността търговец, който иска да осъществява трансгранични продажби, ще трябва да направи разходи за привеждане в съответствие от правно и друго естество, за да е сигурен, че спазва нивото на защита на потребителите в тяхната страна, съгласно изискванията на „Рим I“. Това представлява регулаторна бариера пред доизграждането на вътрешния пазар.

Този проблем може да бъде решен единствено чрез координирана намеса на равнище ЕС, тъй като в основата му стои некоординираното използване от страна на държавите-членки на клаузите за минимална хармонизация. По подобен начин некоординираните действия в отговор на новите пазарни явления, регулаторните пропуски и непоследователните разпоредби в законите на ЕС, свързани със защитата на потребителите, пораждат допълнителна фрагментарност и задълбочават проблема.

4. ЦЕЛИ

Обща цел: Допринасяне за по-доброто функциониране на вътрешния пазар между бизнеса и потребителите и постигане на високо общо ниво на защита на потребителите.

Свързана конкретна цел:

Стимулиране на трансграничната конкуренция и предоставяне по този начин на потребителите на по-широк спектър от стоки и услуги на по-ниски цени.

Свързана оперативна цел:

Усъвършенстване на законодателството, свързано със защитата на потребителите, посредством неговото опростяване и постигане на по-голяма вътрешна последователност.

Обща цел 1: Намаляване на нежеланието на бизнеса да търгува зад граница

Свързана конкретна цел:

Намаляване на разходите на бизнеса за привеждане в съответствие

Свързани оперативни цели

Намаляване на правната несигурност за бизнеса посредством премахването на регулаторната фрагментарност³ и снижаването на административните разходи и на разходите за привеждане в съответствие, които бизнеса прави, за да изпълни изискванията на законодателството, свързано със защитата на потребителите.

Увеличаване на броя на трансграничните сделки между бизнеса и потребителите.

Обща цел 2: Повишаване на доверието на потребителите във вътрешния пазар

Свързани конкретни цели

Предоставяне на потребителите на еднакво ниво на защита при търговия зад граница

Осигуряване на високо ниво на защита на потребителите

Свързани оперативни цели

Намаляване на правната несигурност за потребителите

Увеличаване на стимулите за потребителите да прибягват до трансгранично пазаруване

5. ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Въз основа на резултатите от проведените консултации бяха изготвени различни варианти за действие. Някои варианти, като например въвеждането на двоен режим по отношение на националните и трансграничните сделки между бизнеса и потребителите, отпаднаха още на ранен етап. Един двоен режим по отношение на националните и трансграничните сделки би предизвикал допълнителна фрагментарност и допълнителни затруднения за потребителите — при които вече се наблюдава недостатъчна осведоменост по отношение на техните права — да се запознаят с регулаторната рамка. Той би увеличил другите разходи за привеждане в съответствие, такива като разходите по управление на търговските процеси (напр. печалбите), би бил в противоречие с целта за опростяване и би довел до нарушаване на конкуренцията между предприятията, търгуващи единствено на съответния национален пазар, и тези, които осъществяват както национални, така и трансгранични сделки.

Резултатите от анализа показват, че вариантът за запазване на статуквото (вариант 1) и произтичащата от него фрагментарност биха имали отрицателно въздействие върху

³ В този случай под фрагментарност се разбира различията между съществуващите законодателства, които биха могли да се прилагат към конкретните сделки.

вътрешния пазар. Незаконодателните мерки (вариант 2), състоящи се в повишаване на осведомеността и саморегулиране, биха имали минимално положително въздействие върху потребителите, но на практика регулаторната фрагментарност би намалила тяхната полза за бизнеса; отрицателните аспекти на фрагментарността не биха били преодолени. Вариант 2 би могъл да бъде приложен и като допълнение към законодателните варианти 3, 4 и 5, при което ползата от тях би била увеличена.

В основата на законодателните промени, въведени с варианти 3, 4 и 5, стои пълната хармонизация. Вариант 4 включва вариант 3 заедно с няколко други въпроса от регулаторно естество. Вариант 5 включва вариант 4 заедно с няколко други регулаторни промени.

Четири законодателни промени, предложени във вариант 3, биха имали ограничено положително въздействие що се отнася до по-доброто функциониране на вътрешния пазар и по-доброто регулиране. Ползите биха се ограничили до изясняването или „изчистването“ на законодателството.

Средно големите по обем промени, залегнали във вариант 4, включват общо 20 законодателни промени (т.е. четирите промени от вариант 3 + 16 допълнителни промени), които — наред с останалото — i) биха дефинирали понятието „доставка“ и определили чий е рискът от загуба или влошаване на състоянието на стоките, по-специално в случаите, когато те са експедирани към потребителя, ii) биха коригирали и опростили обхвата на правилата, свързани с търговията от разстояние и извън търговския обект, iii) биха хармонизирали информационните изисквания и правилата по отношение на правото на отказ при договорите, сключени от разстояние и тези, сключени извън търговския обект, iv) биха хармонизирали реда за корективни мерки в случай на дефектни стоки и v) биха хармонизирали на равнище Общност „черен“ и „сив“ списък с неравноправни договорни клаузи на мястото на сегашния информативен списък.

Очаква се ползите от прилагането на вариант 4 като цяло да превишат разходите. Предложението би допринесло значително за по-доброто функциониране на вътрешния пазар посредством хармонизация и рационализиране, които биха намалили тежестта за бизнеса, и по-специално за малките и средните предприятия, които искат да търгуват зад граница. Вариантът би довел до повишаване на доверието на потребителите като цяло в пазаруването зад граница и на националния пазар, по-специално като им осигурява по-ниски цени и по-богат избор. Вариантът би довел до значително подобрение на качествения аспект на законодателството и на нивото на законодателна защита на потребителите, особено при сделките от разстояние и извън търговския обект, тъй като би премахнал непоследователността и празнотите чрез установяване на общи правила и дефиниции.

Допълнителните законодателни промени, предвидени във вариант 5, са предложения с голям обхват (като например правила по отношение на повтарящи се дефекти или наличието на резервни части), пораждащи разходи за бизнеса, които не превишават ползата за потребителите и следователно не постигат двойните цели на преразглеждането (т.е. намаляването на разходите на бизнеса за привеждане в съответствие и повишаване на доверието на потребителите).

Вариант 6 обединява клауза за вътрешния пазар и вариант 3 (подвариант 1) или вариант 4 (подвариант 2). Между тези два подварианта обаче са възможни много други

варианти със съответните им въздействия. Такава клауза за вътрешния пазар би противоречала на „Рим I“, тъй като ще позволи на търговеца при трансгранична търговия свободно да избира кое право да бъде приложимо по отношение на договорите. По време на процеса на консултиране клаузата за вътрешния пазар бе подкрепена от бизнеса, но на нея се противопоставиха повечето от държавите-членки и потребителските организации.

Въпреки че този вариант би премахнал регулаторните бариери на вътрешния пазар и довел до значително облекчаване на тежестта за бизнеса, той би прехвърлил проблема с правната несигурност към потребителите и така би имал отрицателно въздействие върху тяхното доверие: потребителите биха били изложени на различни нива на защита, когато купуват от чуждестранни търговци. От този вариант биха произтекли проблеми за съдилищата и медиаторите; той не би подобрил качеството на законодателството и би довел до съществена промяна в политиката едва няколко месеца след приемането на Регламента „Рим I“, в който се съдържа клауза за преразглеждане, която позволява на Комисията да оценява практическото му прилагане.

Не е необходимо да се оценява съчетаването на клаузата за вътрешния пазар с вариант 5, тъй като, както стана видно от неговата оценка, вариант 5 е неподходящ от регулаторна гледна точка.

Поради горепосочените причини се предлага вариант 4 (средно големи по обхват законодателни промени), като най-подходящо решение на констатираните по време на процеса на преразглеждане проблеми. Само при този вариант биха били постигнати двойните цели на преразглеждането. Това не изключва едновременното прилагане на незаконодателните допълнителни мерки, посочени във вариант 2.

6. АДМИНИСТРАТИВНА ТЕЖЕСТ

С оглед на подхода към пълна хармонизация, предвиден в избрания вариант за политическо действие (вариант 4), административната тежест, която ще възникне от предложението (разходите за промяната) за съществуващите търговци от разстояние, е в размер на 2 153 EUR на дружество. За съществуващите продавачи, които посещават потребителите по домовете, разходите за промяната възлизат на 3 653 EUR на дружество. Не се предвижда допълнителна тежест за продавачите на дребно, осъществяващи продажби „лице в лице“. Чрез тези разходи за промяната съществуващите стопански субекти ще се приведат в съответствие с относимите законови изисквания на територията на целия ЕС и ще могат да търгуват свободно в 27-те държави-членки. Това ще доведе до значително намаляване на тежестта за дружествата, които искат да търгуват зад граница в ЕС.

Така например, търговците от разстояние, които вече търгуват в своята родна страна, ще могат да осъществяват продажби в 27-те държави-членки при разходи в размер на 2 153 вместо 70 526 EUR. По подобен начин вече търгуващите в родната си страна търговци, посещаващи домовете на потребителите, ще могат да разширят дейността си и да обхванат 27 страни срещу 3 653 EUR вместо сумата от 71 625 EUR, която те би трябвало да отделят съгласно сегашния фрагментиран режим.

Разходите за ново дружество, отговарящо на изискванията на нормативните актове на 27-те държави-членки, ще намалеят. За новосъздадено дружество за продажби от

разстояние тежестта ще бъде в размер на 5 526 вместо 70 526 EUR. За новосъздадено дружество за продажби в домовете на потребителите тежестта ще бъде в размер на 6 625 вместо 71 625 EUR. Дружествата, които вече осъществяват трансгранична търговия, ще трябва да правят разходи поради фрагментарността през междинния период между влизането в сила на Регламента „Рим I“ и прилагането на приемливото законодателно предложение относно правата на потребителите.

Като се има предвид, че според проучването на Евробарометър от 2008 г. почти половината от онези над 75 % търговци, които понастоящем не осъществяват трансгранични продажби чрез средства за комуникация от разстояние, биха започнали такива продажби, ако нормативните актове бъдат хармонизирани, то значението на това намаляване на разходите е дори още по-голямо. Ако по този начин броят на търговците, които осъществяват трансгранични продажби от разстояние, нарасне с 31 % (без да се взема предвид ефектът на умножаването, до което това би могло да доведе), то въздействието върху обема на търговията би било още по-съществено.

Ако ситуацията се опрости до печеливши и губещи, най-ясно открояващите се изводи са следните:

- дружествата, които понастоящем търгуват само на националния пазар, но възнамеряват да разширят дейността си зад граница, ще са сред печелившите, тъй като ще се възползват от много по-ниските в резултат на пълната хармонизация разходи,
- дружествата, които понастоящем търгуват с 1 или 2 държави-членки, но възнамеряват да разширят дейността си и да включат повече държави-членки, ще са сред печелившите, поради много по-ниските в резултат на пълната хармонизация разходи,

Част от дружествата, които търгуват само на съответния национален пазар и *не са заинтересовани* от разширяване на дейността си извън граница, ще понесат малки загуби поради необходимостта от неголеми еднократни разходи за приспособяване към регулаторните промени. На равнище ЕС търговците от разстояние, както и търговците, осъществяващи преки продажби, ще понесат (еднократни) разходи по приспособяване, тъй като ще трябва да се приспособят към новата директива, да се запознаят с произтичащите от нея задължения и да изготвят нови стандартни договорни условия. По отношение на търговците на дребно, осъществяващи продажби „лице в лице“, се предвижда минимална допълнителна тежест за някои конкретни видове продажби (като напр. магазините за стоки втора употреба, действащи като посредници между потребителите). Всички свързани с това приспособяване разходи са еднократни. Съществено въздействие върху публичните органи от гледна точка на административната тежест не се очаква.

7. ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ

Процесът по оценка и мониторинг следва по-специално да включва:

- системно изследване на конкретни случаи на отделни търговци, които допринасят за увеличаване на трансграничната търговия между бизнеса и потребителите,

- създаване на една или повече групи от търговци с оглед преразглеждане на разходите, свързани с избрания вариант,
- създаване на малка група от правни експерти, които да подлагат на преразглеждане функционирането на избрания вариант от юридическа гледна точка. Неотдавна създадената от Комисията система за наблюдение на пазарите на потребителски стоки (Consumer Market Watch), би могла да допринесе за по-нататъшния мониторинг и оценяване на предпочетения вариант.

Оценка на свързаното със защитата на потребителите законодателство през 2016 г. е планирана в многогодишната програма за оценка на генерална дирекция „Здравеопазване и потребители“.